

構造対立から創造的政策への転換

1. 有明海問題の政策論からの現状評価

(1) 構造的対立の深まり

○有明海周辺・公共空間（地域）内の相矛盾する解の存在。

構造的対立とは、相互に排他的な解決点を持つ二つ以上の考えが同一空間に共存すること（すなわち、共通の解決点が見いだせない状況）を意味します。問題に対して矛盾する解決策を政策議論へ参加する主体（地域）の内側に抱えているために深刻化しやすい状況になります。相互の考え方の解決点が自らの内部に矛盾して共存しているため、その解決点を確定できない構造といえます。

(2) 構造的対立への処方箋

①耐えられる対立領域の形成

政策議論によって新たな枠組みを形成することを断念し、足元の対立による損失を最小化することで現実的な結論に手を伸ばす戦略です。現実的な結論に手を伸ばす妥協的手法であり、本質的に政策課題を先送りする性格を持っている。

②対立の操作

課題が解決しない場合の否定的な構図を提示し、解決策の模索に向けた行動を惹起する方法です。この方法では、実行しないかまたは不十分な実行に伴う否定的な構図を提示し、議論による検証を活性化させた上で解決策に向けた行動を起こさせることとなります。

③意思力の操作

見てみたいと考える理想的構図を大胆に提示し、構造的対立を克服する戦略で、「対立の操作」と異なる点は、否定的な構図ではなく、対立している当事者にとって共通して見てみたいと願う理想的な構図を積極的に模索し提示することでその実現に向けて協力する流れに導く方法と言えます。

2. 法的思考から政策思考への進化

(1) 法的思考・・過去を見る思考

法的思考は、①人為的に定められ特定の社会で実効性を持つ実定法の基準に従うこと、②事実関係の認識と法的分析を行うこと、③過去の紛争を事後的個別的に検証すること、④白黒の二分法的思考が中心となること、⑤十分な証拠に基づく推論を重視すること、⑥裁判においては訴えの利益が必要となり個別事件が単位となること、などが特色となります

(2) 政策思考・・将来を見る思考

政策思考は、①現在の制度に配慮するもののそれに囚われることなく、②将来志向的かつ包括的な視点で検証することを基本とし、③二分法に囚われない幅広い選択肢を発掘すること、などを特色とします。構造的対立が深まった状況では、政策思考による創造的視野がより重要となります。

(3) 地域問題に対する法的思考の限界

ADR とは、地域で生じる利害関係者間の紛争に関して NPO や法律専門家等第三者を活用し裁判外で解決する「裁判外紛争処理」(ADR=Alternative Dispute Resolution) 制度で法的(「裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律」・ADR法)に導入されています。ADR の具体的形態としては、弁護士等法律専門家が関与する形態、PL(製造物責任)センター等業界が関与する形態、NPO や専門家集団による独立形態などがあります。この ADR は、地域の PPP、パートナーシップの重要な応用形態であり、①紛争当事者間の対立関係が深刻である場合、地域問題の解決において司法制度の活用が困難となりやすいこと、②日常的な法制度による救済には画一性・限定性が強く地域問題には対応困難な面が多いこと、③地域問題を司法制度に委ね法的に解決しても地域内の実質的対立が深刻に残されやすいこと、④司法資源に限界があり裁判所による紛争処理に質的・量的な限界があること、⑤利害関係者側の価値観の多様化が進み画一的・伝統的な紛争解決手段自体が十分に機能しないことが挙げられます。ADR は、裁判制度による救済の限界を超えた解決といった司法制度面の限界だけでなく、地域のコミュニティーが一体となって問題解決に当たり地域の共助力、相互信頼の再生を図る取組です。

(4) 二項対立の限界

二項対立は、黑白思考、あるいは偽りの二分法とも呼ばれます。個々の場面をすべて両極端の位置づけで認識し、両極端の間で占めることのできる結論の可能性を排除してしまうことを意味します。こうした議論は、二大政党制をはじめとした政治的に予め描いた単純化されたカテゴリーを経済社会に具体化させようとする姿勢の場合にとくに生じやすい構図です。公共政策を思考する選択肢を両極端の二か所に封じ込められ、勝つか負けるかの分捕り合戦とならざるを得ません。

二項対立の最大の問題点は、政策の選択肢を両極端の選択肢に限定してしまい、この中間に位置している代替的選択肢を無視してしまうことにあります。民主主義に則った議論であっても、議論への参加者が予め用意した単純化されたカテゴリーの主張に終始し、中間に位置した選択肢を議論の対象としない場合、そこでの結論は両極に埋め込まれた極めて限定的なものにとどまることになります。

(5) 輿論と世論

政治、行政を問わず大きな制約要因として世論が挙げられます。「世論」は「せろん」、「よろん」の二つの読み方をしますが本来別の意味で、「よろん」は「輿論」が元々の漢字です。世論、輿論ともに公共の問題について多くの人たちが共有している意見を意味しますが、世論は、マスメディアなどから形成された社会の空気、多勢に流された意見、特定の大きな声による利害で形成された意見などを意味し、輿論は議論や対話を展開した上で形成された意見を意味します。政策議論に資する存在は輿論であり、世論だけに迎合すればポピュリズムが深刻化し政策の失敗の連鎖に結び付きます。

3.有明海問題の政策議論に必要なこと

(1) 「場」の形成

たとえば、ADRを支えるのは、コンセンサス・ビルディングであり、その基本はメディアエーションの応用・充実にあります。メディアエーションは利害関係者の言い分を十分に引き出し結論に結び付ける「援助者」としての「場」として機能することであり、感情と事実関係を明確に区別し中立的な立場から議論の場を形成し、当事者とならずまた自ら審判を下すことなく合意形成に導くものです。コンセンサス・ビルディングを柱としたADRの段階は、予備と本番があり予備段階は紛争に関する基本的な情報を収集し本番の紛争アセスメントを行う意義について評価する段階です。

(2) 「公理」の共有、「正義」の形成

政策議論で公理とは、政策の理想を導き出す根底に存在する基本的な価値観を意味します。対立する利害の中でも必ず共有できる価値観があります。まず、そのことを発掘は確認することから始めます。その上で公理を政策議論を通じて広げて行く必要があります。

政策議論での正義は、民主主義の権威に裏打ちされた公理を実現するための選択肢を意味します。このため、一般社会の道徳的正しさの「正義」とは異なり、公理に基づく民主主義の結論によりその内容は変化します。すなわち、政策議論には絶対的正義は存在しません。だからこそ議論が必要となります。

(3) 客観性の担保

客観性とは、比較可能性と予測可能性を担保することを意味します。主観的な説明、独りよがりの数字ではなく、希望すれば他と突き合わせることで実態を多面的に検証できる前提を持った情報です。他と比較できることでその違いの理由を探り、違いを発生させる別の視点を見つけ出し、そこからさらに将来への異なった道筋を予見することが可能となるからです。違った立場の情報を比較し、より良い結論を導くことが客観性を持った議論であり、それぞれの情報を発信するだけでは主張に過ぎず客観性を持っているとは言えません。

(4) 公共性とは何か

以上